



Excma. Diputación Provincial de Valladolid
Ilmo. Sr. Presidente
Calle de las Angustias, 44
47003 VALLADOLID

Asunto: Prestación del servicio de ayuda a domicilio / Reducción por tiempo de desplazamiento

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **469/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como se recordará, es objeto de este expediente el problema existente en la prestación efectiva de las horas reconocidas a los beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio en la localidad de XXX (Valladolid), al no existir un sistema de compensación de los desplazamientos entre los domicilios de los usuarios.

En concreto, el tiempo de desplazamiento corre a cuenta del tiempo de servicio asignado a los beneficiarios, de forma que los mismos ven reducidas las horas de prestación de la ayuda en detrimento de sus necesidades de asistencia.

Esta situación, en efecto, se confirma con la información facilitada a esta Procuraduría por la Diputación Provincial de Valladolid, imputando esa Administración la responsabilidad de esta problemática a lo dispuesto en el Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la actividad de ayuda a domicilio. El último de ellos negociado y suscrito con fecha 20 de diciembre de 2022 por las organizaciones sindicales CCOO del Hábitat de Castilla y León y UGT Servicios Públicos de Castilla y León de una parte, y la asociación empresarial ASADE de otra, cuya publicación fue dispuesta por Resolución de 13 de marzo de 2023 de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales (BOCYL de 29 de marzo de 2023), y cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2026.



Su formalización vino dada tras el Acuerdo de Mediación (CM/316/2022/JCYL) obtenido en el ámbito del sistema de mediación y arbitraje del Servicio Regional de Relaciones Laborales de Castilla y León (BOCYL 27 de diciembre de 2022), conforme a la solicitud de iniciación de procedimiento de conciliación-mediación presentada por UGT y CCOO frente a las Asociaciones ACLEAD Y ASADE.

Las posiciones encontradas entre las partes en relación con las condiciones laborales y económicas de los trabajadores del sector ha venido siendo denominador común en las negociaciones del convenio colectivo a lo largo de los años. Concretamente, por lo que concierne a este expediente, uno de los escollos tratados en su momento fue la consideración o no del tiempo de desplazamiento de los auxiliares entre los domicilios como tiempo efectivo de trabajo y, por tanto, remunerable.

La solución que al respecto se adoptó ya en el Convenio de 2010, y que se ha venido manteniendo hasta la actualidad, fue la de compensar los desplazamientos de las personas trabajadoras detrayendo 5 minutos por cada hora de servicio, de forma que la empresa no tuviera que abonar el tiempo de desplazamiento y los auxiliares pudieran integrar el mismo en la hora de servicio a prestar.

Pues bien, la consecuencia obvia de esta medida es que los usuarios ven reducida sus horas de prestación de 60 a 55 minutos. Incluso, tal y como está redactado en el Convenio actualmente en vigor, si una persona trabajadora está en un domicilio más de una hora tiene derecho a retraer 5 minutos por cada una de ellas, por lo que, por ejemplo, en un servicio de 3 horas en el mismo domicilio, el auxiliar tiene derecho a retraer 15 minutos (o lo que es lo mismo, permanecería en el mismo 2 horas y 45 minutos) incluso aunque no exista desplazamiento en este caso de un domicilio a otro (Artículo 15. Retribuciones):

“DESPLAZAMIENTOS

Para compensar los desplazamientos entre servicios dentro de la jornada, de acuerdo con el cuadrante mensual, las personas trabajadoras dispondrán de cinco minutos por cada hora de servicio deducibles del tiempo de cada uno de los servicios prestados conforme la siguiente escala:

Media hora: 2 minutos y 30 segundos.

Una hora: 5 minutos.

Una hora y media: 7 minutos y 30 segundos.

Dos horas: 10 minutos.

Dos horas y media: 12 minutos y 30 segundos.



Tres horas: 15 minutos.

Se considerará tiempo de desplazamiento el efectuado entre los domicilios de las personas usuarias, desde el domicilio del primer usuario/a hasta el domicilio del último usuario/a en los que la persona trabajadora preste servicios, salvo pacto expreso.

A partir del 1 de marzo del 2024 y en aquellos supuestos en los que la jornada no sea continuada, también se considerará desplazamiento y por tanto computará como tiempo efectivo de trabajo, el o los tiempos empleados para cubrir la distancia entre los domicilios de los usuarios/as en cada una de las posibles interrupciones de jornada (de un usuario/a otro/a). El resto del tiempo correspondiente a dicha o dichas interrupciones en ningún caso será considerado tiempo efectivo de trabajo.

El tiempo de desplazamiento regulado en este artículo computará como tiempo de trabajo efectivo; para ello se considera que el criterio más objetivo para medir las distancias es el sistema Google Maps.

Del tiempo de desplazamiento se descontarán los cinco minutos por hora de servicio, o lo que corresponda conforme a la escala anterior.

A las personas trabajadoras que actualmente estén percibiendo una compensación económica equivalente a lo aquí dispuesto, derivado de pacto individual o colectivo, les será de aplicación la compensación y absorción de dicha cuantía.

Aquellas personas trabajadoras que tengan condiciones más beneficiosas las mantendrán en tanto en cuanto no sean absorbidas por la actual regulación del convenio.”

Se evidencia, pues, que el conflicto de intereses entre las empresas prestadoras del servicio y los trabajadores que ejercen su labor en las mismas (auxiliares de ayuda a domicilio) en relación con los desplazamientos entre servicios, fue resuelto con una clara afectación en los derechos que asisten a los usuarios del servicio.

Ciertamente, el Tribunal Supremo (Sentencia 21 de febrero de 2017) vino a declarar el derecho de los trabajadores de ayuda a domicilio a que se reflejara como trabajo efectivo en los cuadrantes y partes de trabajo el tiempo empleado en los desplazamientos a los domicilios de los usuarios¹.

Y a ello se ha acogido el Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la actividad de ayuda a domicilio, computando como tiempo de trabajo efectivo el tiempo

¹ Conflicto colectivo (Convenio colectivo de Ayuda a Domicilio de la Comunidad de Madrid) surgido acerca de la incidencia que en el cómputo de jornada y en la remuneración podía tener la duración de los desplazamientos a los domicilios de los usuarios y entre los mismos.



de desplazamiento. Sin embargo, para ello se ha establecido la necesidad de descontar o deducir 5 minutos del tiempo de cada servicio prestado; esto es, de las horas de prestación a las que tienen derecho los beneficiarios.

En definitiva, para favorecer a las dos partes en conflicto (representantes de trabajadores y empresarios) se ha implicado y perjudicado a las personas usuarias del SAD, siendo las mismas las que, además de no poder formar parte en la negociación colectiva, justifican la existencia del propio servicio social.

No puede esta Institución, por ello, sino mostrarse en disconformidad con esta previsión, claramente contraria a los derechos de los beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio, concebido como una prestación esencial del sistema de protección de los Servicios Sociales en Castilla y León, tal como recoge el artículo 19 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León:

“1. Las prestaciones esenciales, cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes.

2. Sin perjuicio de las prestaciones que, en aplicación de la presente ley y de acuerdo con los criterios y forma en ella previstos, puedan ser en su momento calificados de esenciales, tendrán dicha condición, en los supuestos que para cada una de ellas se determinan:

(...)

h) La ayuda a domicilio.”

Esta configuración de las prestaciones básicas o esenciales como derechos subjetivos tiene unas importantes consecuencias jurídicas. Es sabido que el reconocimiento de un derecho subjetivo comporta atribuir a su titular una acción frente al sujeto obligado a la prestación, que debe ir acompañado de mecanismos de garantía eficaces para hacerlos efectivos. Lo esencial es que la relación ciudadano-administración deja de estar fundada en la relación «interés legítimo del ciudadano-discrecionalidad de la administración», para pasar a articularse en base a la relación «derecho subjetivo del ciudadano-obligación de la administración».

Es por ello que los beneficiarios del SAD tienen derecho a recibir (y, en contrapartida, la administración tiene la obligación de prestar) el servicio durante la hora completa (60 minutos) adjudicada, sin que se pueda deducir de la misma tiempo alguno. Esto es, el horario adjudicado a la persona beneficiaria debe ser cumplido en su totalidad, no contabilizándose en el mismo los traslados del personal a los domicilios, aunque el tiempo empleado para ello deba estar incluido en la jornada de trabajo.



Se trata, en todo caso, de una hora de servicio que debe ser íntegramente prestada; es decir, la empresa adjudicataria no puede computar como servicio efectivamente prestado el coste de desplazamiento de la auxiliar de un domicilio a otro.

Por ello, todos los actores implicados (administración, empresas y sindicatos) deben ser conscientes de la vulneración de derechos que está implícita en esta reducción del tiempo de prestación del servicio a cada persona usuaria para compensar el tiempo de desplazamiento del personal de un lugar a otro. Cada uno de ellos, en función de su capacidad, debe asumir su rol y responsabilidad en favor de la calidad del servicio.

En este sentido, en concreto, el papel que debe jugar en este caso la Administración provincial titular del servicio es relevante, estableciendo formas de garantía que han de articularse asegurando unas condiciones específicas en los pliegos y contratos administrativos.

Así, en nuestro ánimo de que esta situación no siga perjudicando los derechos de las personas beneficiarias del Servicio de Ayuda a Domicilio de competencia de la Diputación Provincial de Valladolid, consideramos necesaria la búsqueda de una solución que, principalmente, preserve el derecho de los usuarios a que se les preste sus horas de atención de manera íntegra (60 minutos por cada hora).

Con esta finalidad, a título de ejemplo, destaca la iniciativa desarrollada por el Ayuntamiento de Zamora, que incluyó en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la última licitación del SAD (y que forma parte inherente del contrato actualmente en vigor), la siguiente redacción:

"4.1.5. Desplazamientos entre domicilios: El tiempo de desplazamiento entre usuarios/as de las/os auxiliares de ayuda a domicilio será considerado tiempo efectivo de trabajo y así deberá ser remunerado por la empresa adjudicataria, sin perjuicio de lo que estipule el convenio colectivo de aplicación.

La empresa adjudicataria deberá organizar el servicio de forma eficiente disminuyendo lo máximo posible los tiempos de desplazamiento. Asimismo deberá dotarse de un sistema de cómputo del tiempo que permita medir objetivamente las horas mensuales destinadas a los desplazamientos de cara a su justificación ante el Ayuntamiento de Zamora.

El Ayuntamiento de Zamora, habiendo realizado un estudio sobre los desplazamientos actuales, estima que la empresa deberá gestionar el servicio de tal manera que los tiempos de desplazamiento en ningún caso sean superiores al 5% de las horas totales reales de prestación del Servicio por mes. Las horas de desplazamiento que superen el límite del 5% se considerarán igualmente tiempo efectivo de trabajo de las/os



auxiliares de ayuda a domicilio cuyos costes serán asumidos íntegramente por la empresa adjudicataria sin que puedan ser facturadas al Ayuntamiento de Zamora.

En ningún caso el tiempo de desplazamiento será justificación para aminorar el tiempo estipulado de atención a los usuarios que será de 60 minutos por hora de prestación del servicio. El cumplimiento íntegro del tiempo de prestación se comprobará a través de los propios usuarios/as del Servicio”.

Con esta cláusula, pues, se ha venido a dar solución al problema en el referido municipio, de forma que la citada Administración local no solamente preserva el derecho subjetivo de los beneficiarios, sino que mejora las condiciones laborales de los auxiliares al considerar tiempo efectivo de trabajo los desplazamientos entre domicilios y abona a la empresa (hasta un límite) el coste de tales desplazamientos. Iniciativa a la que ya se han sumado distintos ayuntamientos y diputaciones de otras comunidades, estableciendo en sus pliegos de contratación la obligación para las empresas adjudicatarias del servicio el cumplimiento del horario establecido en su totalidad, de forma que en ningún caso los tiempos de desplazamiento puedan correr a cuenta del tiempo de servicio asignado al beneficiario.

Por todo ello, y considerando que la consecución de un servicio público sólido y de calidad del SAD como derecho subjetivo exige que las personas usuarias no vean afectada su prestación por los desplazamientos laborales, consideramos necesario, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, de formular la siguiente **Resolución:**

Que por esa Diputación Provincial, como titular del servicio en múltiples municipios de la provincia de Valladolid, se desarrolle un estudio o análisis para generar aquella alternativa que permita alcanzar un modelo de Servicio de Ayuda a Domicilio que garantice el derecho individual de cada persona atendida de forma paralela a los derechos laborales y económicos de quienes les atienden. Para lo que será preciso tomar en consideración, entre otras posibles, las siguientes condiciones:

1. La necesidad de alcanzar una solución que en el presente asegure el cumplimiento íntegro del tiempo de prestación reconocido a los beneficiarios, sin que en ningún caso el tiempo de desplazamiento implique una minoración o reducción del tiempo de atención, sin perjuicio de que se siga manteniendo que ese tiempo empleado para los desplazamientos entre servicios se incluya en la jornada de trabajo.

2. La necesidad de que el órgano de contratación recoja en los próximos pliegos de prescripciones técnicas y en los contratos de prestación del SAD aquellas



estipulaciones que garanticen en todo caso la condición expresada en el apartado anterior. Con la consideración de que los pliegos técnicos deben ir evolucionando y exigiendo nuevos requerimientos a las entidades que los proveen.

3. Y la exigencia de establecer un mecanismo de control específico sobre el cumplimiento real del tiempo de prestación del servicio a cada usuario.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López